

# Statement

CAI  
RG140  
-S71

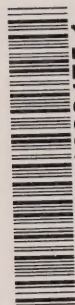
NOTES FOR AN ADDRESS BY

GEORGE N. ADDY

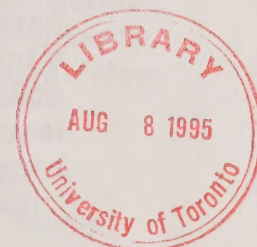
DIRECTOR OF INVESTIGATION AND RESEARCH

BUREAU OF COMPETITION POLICY

INDUSTRY CANADA



3 1761 11638475 1



To the Seventh International Carter Conference

Berlin, Germany

May 22, 1995

**Competition policy vs. industrial policy in the "old"  
market economies: on the role of "competition policy  
as a discovery method" in the markets for  
technological key products**

Check Against Delivery



Government  
of Canada

Gouvernement  
du Canada

Canada

- I am delighted to be here today in the historic city of Berlin to attend this very timely conference. I would like to thank the organizers for their wonderful hospitality and for giving me the opportunity to participate in this distinguished panel.
- A noteworthy feature of the 1990s is the growing extent of linkages between different economic policy areas. This is readily apparent in our own chosen field of competition policy. Indeed, competition policy principles have become an important consideration in the design and implementation of a broad range of other economic policies, including industrial policy, trade policy, policies in respect of international investment, industry-specific regulatory reforms and intellectual property rights. In each of these areas, competition policy can and must contribute importantly to wider government initiatives relating to the efficient operation of markets.
- In a broad sense, the term "industrial policy" may include the full range of measures that governments employ to promote an efficient industrial structure on an economy-wide basis. Such measures can include the provision of direct support for R&D, training programs as well as tax or other measures to facilitate desired structural adjustment. In a narrower sense, the term "industrial policy" is also used to describe a subset of economic policies that seek to provide special advantages or assistance to particular industries or firms. These may include direct or indirect subsidies as well as preferential government procurement and tariffs or other forms of trade protection.
- What is the role of competition policy in relation to these alternative visions of "industrial policy"? Focussing on the broader economy-wide concept, competition law and policy can itself be viewed as a key element of an effective economic framework. It strengthens incentives for continual innovation and the systematic upgrading of products or production processes and generally enhances economic efficiency. Today this role of competition policy is widely recognized. On the other hand, certain manifestations of industrial policy in the narrow sense (for example, tariffs or market reservation through regulation) can clearly compromise the attainment of marketplace efficiency objectives and therefore conflict with competition policy objectives. A key contribution of competition policy to national economic welfare lies in challenging the need for such potentially



anti-competitive manifestations of industrial policy. It lies also in ensuring that when market efficiencies are foregone for other policy objectives the process recognises the competitive market implications and that the costs of doing so are transparent.

- In Canada, as elsewhere, competition policy is playing an increasingly central role in fostering more efficient market structures in the so-called industries in transition, particularly the network industries. A good illustration of this phenomenon is the case of information technology and telecommunications. As industries like telecommunications make the transition from regulation to fully competitive markets, many questions are raised by policy makers. How should the transition be managed? How long should it last?
- The truth of the matter is that in most of our jurisdictions, the world of technology-driven industries, like telecommunications, has already been in transition for some time. Indeed, one could argue that markets for key technological products are and should be in a constant state of transition. These markets cannot wait for years while policy makers attempt to sort out all these issues with exact precision. The challenge facing all of us is how to facilitate and accelerate this transition. There are two benefits to rapid transition: firstly, the shorter the transition period, the sooner market forces will generate the efficiencies we are seeking; and secondly, the shorter the transition, the less disruptive will be the transition process itself.
- Most of these "new" industries are innovation-driven, growing rapidly on productivity gains and competitive advantages secured through the skillful application of advanced knowledge, technologies and services. But, as a market advocate, I would caution that innovation cannot be "managed" -- the notion of introducing "just enough" competition in a marketplace to be "sufficient" to stimulate innovation is not workable. It is not where we should be devoting our scarce resources. Simply put, the more intense the marketplace rivalry, the greater the forces of innovation.
- Let me list for you what I consider to be the six critical elements of a pro-competition approach to pursuing public policy in the context of an industry like telecommunications and the information highway although the general principles would, with adjustment, be equally applicable to other network industries:



1. Legislative and regulatory impediments to competition need to be reduced or eliminated. Firms should not be prevented from exploiting their relative technological and management strengths in the marketplace; rather, they must be free to seek out market opportunities on the basis of their own assessments of the risks of failure and the potential rewards of success. They must face competitive markets where they continuously have to earn their place in the market -- in this industry, mostly through innovation.
2. Where any firm controls network facilities which are essential for competitive entry, obligations must be created for these firms to provide open access to such facilities on a non-discriminatory basis.
3. Policies that permit existing businesses to expand their range of services -- for instance, expanding from programming carriage into content production -- must also include requirements for them to provide access to adequate capacity to unaffiliated producers on a non-discriminatory basis. Given the incentives for vertically integrated firms to favour their own suppliers, appropriate safeguards, which could include some form of structural separation, will have to be designed and implemented.
4. While recognizing that collaboration and cooperation among various industry participants might be needed to develop these technology-intensive industries, effective review mechanisms will be required to ensure that any such agreements do not involve anti-competitive market sharing arrangements.
5. In order to maintain healthy competition, mergers and acquisitions involving firms in these network industries, particularly in the same geographic market areas, should be subject to close scrutiny. We must consider, for example, whether mergers between telephone and cable companies in a localized market should be allowed.
6. Remaining regulation and monitoring of prices of different but related products should take into account the impact of potential cross-subsidization so that the industries remain largely barrier-free in terms of actual or potential entry.

● **To sum up:**

- **The current thinking on industrial policy in most of our jurisdictions is quite different from the policy approach in preceding decades. Today, competition policy is an integral part of any forward-looking industrial policy;**
- **The significance to our economies of the technology-intensive industries like telecommunications and the information-highway are phenomenal and far outweigh the narrow commercial interests of the existing industry participants;**
- **Competition can and must play an important role in the development of these network industries; and,**
- **The process of dismantling regulatory and other barriers to competition must begin without delay so as not to create or prolong technology-distortions and inefficiencies.**

**Speech\Addy\7-E**







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116384751>

4. S'il est probable que divers participants dans l'industrie coopèrent entre eux et contractent des alliances pour offrir ces produits et services technologiques, il faut établir un processus d'examen efficace pour éviter que de telles ententes ne leur soient un moyen de se partager le marché.

5. Pour assurer le maintien d'une saine concurrence, il faudra surveiller de très près les fusions et les acquisitions parmi les entreprises à infrastructure de réseau, en particulier lorsqu'elles touchent un même marché. Par exemple, nous devons nous demander si le fusionnement d'une compagnie téléphonique et d'un câblodiffuseur doit être permis dans un même marché géographique.

6. Dans les règlements que l'on conservera et dans le processus de surveillance des prix de produits différents, mais connexes, il faudra tenir compte du danger que représente l'interfinancement afin que, de façon générale, il n'y ait pas d'obstacles à l'accès pour les entreprises qui voudraient ou souhaiteraient éventuellement se lancer sur le marché.

● En résumé, je dirais que...

- Dans la plupart des pays, on n'envisage pas de nos jours la politique industrielle de la même façon qu'il y a dix ans. Aujourd'hui, la politique de concurrence doit obligatoirement faire partie de toute politique industrielle axée sur l'avenir.

- L'importance pour notre économie des industries technologiques, en particulier des télécommunications et de l'infrastructure, est tout à fait capitale et va bien au-delà des intérêts commerciaux présents des différents intervenants du secteur.

- La concurrence peut et doit jouer un rôle important dans le développement de ces industries à infrastructure de réseau.

- La déréglementation et l'abolition des obstacles à la concurrence doivent se faire le plus rapidement possible, pour ne pas freiner l'innovation ou nuire au fonctionnement efficace du marché.



La plupart de ces nouvelles « industries » sont axées sur l'innovation et elles connaissent une expansion rapide grâce à des gains de productivité et grâce au recours judicieux à des connaissances, des technologies et des services de pointe. Mais, en tant que partisan d'un marché ouvert, je tiens à faire la mise en garde suivante : on ne peut pas « gérer » l'innovation. Concrètement, il est impossible de doser la concurrence sur un marché, c'est-à-dire de favoriser une concurrence tout juste suffisante pour stimuler l'innovation. Nous ferions fausse route si nous utilisions nos rares ressources de cette façon-là. En deux mots, plus la concurrence est vive, plus les forces de l'innovation sont importantes.

Permettez-moi de vous faire part des six principaux éléments d'une politique favorisant la concurrence dans le secteur des télécommunications et de l'infrastructure (bien entendu, les mêmes grands principes pourraient être adaptés à d'autres industries à infrastructure de réseau).

1. Les lois et les règlements qui nuisent à la concurrence doivent être modifiés ou abolis. Il ne faut pas empêcher les entreprises d'exploiter leur avantage comparatif dans les domaines de la technologie et de la gestion. Il faut plutôt permettre aux entreprises de chercher des débouchés en évaluant elles-mêmes les conséquences possibles d'un échec et les fruits éventuels de la réussite. Le marché doit être concurrentiel pour obliger les entreprises à mériter la place qu'elles y occupent. Et dans le secteur des télécommunications et de l'infrastructure, ce sera principalement par l'innovation que les entreprises y parviendront.
2. Dans les cas où une entreprise contrôle l'infrastructure de réseau nécessaire pour accéder au marché, il faut des mesures l'obligeant à garantir le libre accès à ses installations et à le faire de façon non discriminatoire.
3. Les politiques permettant à des entreprises en place d'élargir leur gamme de services (par exemple de passer de la cablodistribution à la production d'émissions) doivent inclure des dispositions exigeant de ces entreprises qu'elles garantissent aux fournisseurs indépendants l'accès à une capacité suffisante et ce, de façon non discriminatoire. Parce qu'il est très tentant pour une entreprise intégrée verticalement de favoriser ses propres fournisseurs, il faudrait élaborer et mettre en place des mesures de protection, par exemple des mesures assurant une certaine forme de séparation structurelle.



de production et des produits. Globalement, elle rend l'économie plus efficiente. À l'heure actuelle, ce rôle de la politique de concurrence est largement admis. Par contre, certains des aspects de la politique industrielle, considérée dans son sens restreint (par exemple les droits de douane et la création, par réglementation, de marchés réservés) risquent manifestement de compromettre les objectifs visés en ce qui concerne l'efficacité des marchés et ils vont donc à l'encontre des objectifs de la politique de la concurrence. En matière de bien-être économique, une des principales contributions de la politique de concurrence est de remettre en question le bien-fondé des aspects potentiellement anticoncurrentiels de la politique industrielle. Un autre aspect important de la politique de concurrence est de faire en sorte que, lorsque que l'on décide de sacrifier l'efficacité à d'autres objectifs, le processus décisionnel soit transparent et mette en évidence les conséquences et les coûts pour le marché.

Au Canada, comme ailleurs, la politique de concurrence favorise de plus en plus le fonctionnement efficace des structures de marché dans les différentes industries dites « en transition », en particulier les industries de l'infrastructure de réseau. Ce qui se passe dans le secteur des technologies de l'information et des télécommunications est un bon exemple de ce phénomène. Au moment où des industries, comme celle des télécommunications, amorcent la transition d'un marché réglementé à un marché libéralisé, les décideurs se posent de nombreuses questions : Comment la transition doit-elle être gérée ? Combien de temps devrait-elle durer ?

Or, dans la plupart des pays, les industries technologiques (notamment celle des télécommunications) ont amorcé cette transition depuis un certain temps déjà. Et de fait, on peut soutenir que les marchés des produits technologiques clés sont et doivent être continuellement en transition. Les entreprises ne peuvent pas attendre pendant des années pour que les décideurs fassent le tour de la question et règlent tous les problèmes. Le défi qui s'offre à nous consiste à trouver les moyens permettant de faciliter et d'accélérer cette transition. Une transition rapide présente deux avantages : premièrement, plus la période de transition est courte, plus rapidement le jeu des forces du marché génère l'efficacité recherchée et deuxièmement, moins le processus de transition entraînera de perturbations.



Je suis ravi d'être ici parmi vous dans la ville historique de Berlin pour une conférence des plus opportunes. Je voudrais remercier les organisateurs de leur chaleureuse hospitalité et je leur sais gré de m'avoir invité à faire partie d'un groupe aussi prestigieux.

L'interrelation accrue des différents volets de la politique économique constitue un des faits marquants des années 90. Cette interrelation est déjà manifeste dans le domaine qui nous intéresse, la politique de concurrence. En effet, les principes qui sous-tendent la politique de concurrence occupent une place importante dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un vaste éventail de politiques économiques, notamment la politique industrielle, la politique commerciale, et les politiques relatives à l'investissement international, à la réforme de la réglementation sectorielle et aux droits de la propriété intellectuelle. Dans chacun de ces secteurs, la politique de concurrence peut et doit se traduire par l'élargissement des initiatives de l'Etat visant à favoriser le fonctionnement efficace des marchés.

Au sens large, l'expression « politique industrielle » peut s'appliquer à toute la gamme de mesures auxquelles les autorités publiques ont recours pour promouvoir une structure sectorielle efficace pour l'ensemble de l'économie. Parmi ces mesures peuvent figurer l'aide directe à la recherche-développement et aux programmes de formation ainsi que des mesures fiscales et d'autres mesures pour faciliter l'ajustement structurel » recherche. Dans un sens plus restreint, l'expression « politique industrielle » peut également être employée pour décrire plus précisément les politiques économiques visant à avantager ou à aider certains secteurs ou certaines entreprises, par exemple au moyen de subventions directes ou indirectes, de tarifs préférentiels ou de mesures préférentielles dans le domaine des marchés publics, ou encore au moyen d'autres mesures de protection commerciale.

Compte tenu de ces deux façons possibles d'envisager la politique industrielle, quel doit être le rôle de la politique de concurrence? Lorsque l'on considère l'expression « politique industrielle » dans son sens économique le plus large, on peut affirmer que le droit de la concurrence de même que la politique de concurrence sont appelés à jouer un rôle clé, en contribuant au fonctionnement efficace du cadre économique. La politique de concurrence stimule l'innovation et favorise l'amélioration du processus

# *Déclaration*

NOTES POUR UNE ALLOCUTION

PRONONCÉE PAR

GEORGE N. ADDY

DIRECTEUR DES ENQUÊTES ET RECHERCHES

BUREAU DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

INDUSTRIE CANADA

à la septième Conférence internationale du Carter

Berlin (Allemagne)

le 22 mai 1995

La politique de concurrence et la politique industrielle

dans les « vieilles » économies du marché : rôle de la

politique de concurrence comme « méthode de

découverte » sur les marchés des produits

technologiques clés

À vérifier au moment de l'allocution